



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

11. září 2014 *

„Nesplnění povinnosti státem — Směrnice 96/67/ES — Článek 11 — Letecká doprava —
Služby pozemního odbavování — Výběr poskytovatelů“

Ve věci C-277/13,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEUE, podaná dne
21. května 2013,

Evropská komise, zastoupená P. Guerra e Andradem a F. W. Bulstem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Portugalské republice, zastoupená L. Inez Fernandesem, T. Falcão a V. Moura Ramosem, jako
zmocněnci,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, E. Levits, M. Berger, S. Rodin (zpravodaj) a F. Biltgen, soudci,
generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. května 2014,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez
stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropská komise se svou žalobou domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Portugalská republika tím, že nepřijala nezbytná opatření pro uspořádání postupu výběru poskytovatelů oprávněných k poskytování služeb pozemního odbavování pro kategorie „odbavování zavazadel“, „manipulace na rampě“, a „odbavování nákladu a pošty“ na letištích v Lisabonu, Portu a Faru v souladu s článkem 11 směrnice

* Jednací jazyk: portugálština.

Rady 96/67/ES ze dne 15. října 1996 o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství (Úř. věst. L 272, s. 36; Zvl. vyd. 07/02, s. 496), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z tohoto ustanovení.

Právní rámec

Unijní právo

- 2 Směrnice 96/67 v bodě 5 odůvodnění uvádí:

„[...] vzhledem k tomu, že otevírání přístupu na trh pozemního odbavování by mělo pomáhat snížit provozní náklady leteckých společností a zlepšit kvalitu jejich služeb poskytovaných uživatelům letišť“.

- 3 V této směrnici se v bodě 16 odůvodnění uvádí:

„[...] má-li být zachována účinná a korektní hospodářská soutěž v případě, že počet poskytovatelů služeb pozemního odbavování je omezen, musí být tito poskytovatelé zvoleni průhledným [transparentním] a nestranným postupem; že výběr poskytovatelů služeb pozemního odbavování by měl být konzultován s uživateli letišť, protože tito uživatelé mají největší zájem na kvalitě a ceně služeb pozemního odbavování, které budou využívat.“

- 4 Článek 2 písm. e) směrnice 96/67, který definuje pojem „pozemní odbavování“, odkazuje na přílohu této směrnice, pokud jde o kategorie služeb, které do tohoto pojmu spadají. Podle uvedené přílohy náleží mezi služby pozemního odbavování následující služby:

„[...]

3. Odbavování zavazadel [...]

[...]

4. Manipulace s nákladem a poštou [...]

[...]

5. Manipulace na rampě [...]

[...]“

- 5 Článek 6 uvedené směrnice zní takto:

„1. V souladu s úpravou stanovenou v článku 1 přijmou členské státy nezbytná opatření k zajištění svobodného přístupu poskytovatelů služeb pozemního odbavování na trh tak, aby mohly poskytovat služby pozemního odbavování třetím osobám.

[...]

2. Členské státy mohou omezit počet poskytovatelů oprávněných poskytovat tyto kategorie služeb pozemního odbavování:

— odbavování zavazadel,

- manipulace na rampě,
- [...],
- odbavování nákladu a pošty, co se týká fyzické manipulace s nákladem a poštou mezi letištním terminálem a letadlem při přiletu, odletu nebo v tranzitu.

Členské státy nemohou nicméně omezit tento počet na méně než dva poskytovatele pro každou kategorii těchto služeb.“

3. Kromě toho počínaje 1. lednem 2001 nejméně jeden z oprávněných poskytovatelů nesmí být přímo či nepřímo kontrolován

- řídicím orgánem letiště, ani
- kterýmkoliv uživatelem letiště, který přepravil více než 25 % cestujících a nákladu zaznamenaných na letišti během roku předcházejícímu rok, kdy byli tito poskytovatelé vybíráni, ani
- subjektem kontrolujícím přímo nebo nepřímo daný řídicí orgán nebo daného uživatele nebo subjektem přímo či nepřímo kontrolovaným tímto řídicím orgánem nebo uživatelem letiště.

Do 1. červenc[e] 2000 však může členský stát požádat, aby povinnost uvedená v tomto odstavci byla odložena do 31. prosince 2002.

Komise ve spolupráci s výborem zmíněným v článku 10 tuto žádost prošetří a může s ohledem na vývoj v odvětví, a zejména stav na letištích srovnatelných co do objemu a struktury dopravy, rozhodnout o udělení souhlasu s uvedenou žádostí.

4. Jestliže v souladu s odstavcem 2 členské státy omezí počet oprávněných poskytovatelů, nesmějí tyto členské státy bránit uživateli letiště, ať již je mu přidělena kterákoliv jeho část, aby si vybral ve vztahu ke každé kategorii služeb pozemního odbavování postižené omezením nejméně mezi dvěma poskytovateli služeb pozemního odbavování za podmínek stanovených v odstavcích 2 a 3.“

6 Článek 11 téže směrnice stanoví:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření pro uspořádání postupu výběru poskytovatelů oprávněných k poskytování služeb pozemního odbavování na letišti, kde je počet těchto poskytovatelů omezen, jak je pro jednotlivé případy stanoveno v čl. 6 odst. 2 nebo v článku 9. Tento postup musí vyhovovat těmto zásadám:

- a) V případě, že členské státy stanoví standardní předpoklady nebo technické podmínky, kterým mají poskytovatelé služeb pozemního odbavování vyhovovat, musí být tyto předpoklady či technické podmínky stanoveny po poradě s výborem uživatelů letiště. Výběrová kritéria stanovená ve standardních předpokladech nebo technických podmínkách musí být relevantní, objektivní, průhledná a nediskriminující.

[...]

- b) Musí být vypsáno nabídkové [zadávací] řízení a zveřejněno v Úředním věstníku Evropských společenství a na toto oznámení může každý poskytovatel služeb pozemního odbavování mající zájem odpovědět.

- c) Poskytovatelé služeb pozemního odbavování jsou vybíráni:
- i) po poradě řídicího orgánu letiště s výborem uživatelů letiště a za předpokladu, že řídicí orgán letiště
 - neposkytuje podobné služby pozemního odbavování,
 - nemá přímou ani nepřímou kontrolu nad kterýmkoliv podnikem poskytujícím tyto služby,
 - nemá účast v žádném takovém podniku,
 - ii) ve všech ostatních případech příslušnými orgány členských států, které jsou nezávislé na řídicím orgánu dotyčného letiště a které se nejprve poradí s výborem uživatelů letiště a řídicím orgánem letiště.
- d) Poskytovatelé služeb pozemního odbavování jsou vybíráni na dobu nejméně sedmi let.
- e) Jestliže poskytovatel služeb pozemního odbavování zastaví svou činnost před koncem doby, na kterou byl vybrán, musí být nahrazen stejným postupem.

2. Jestliže je počet poskytovatelů služeb pozemního odbavování omezen v souladu s čl. 6 odst. 2 nebo článkem 9, může řídicí orgán letiště sám poskytovat služby pozemního odbavování, aniž by podléhal výběrovému postupu stanovenému v odstavci 1. Rovněž může pověřit některý podnik poskytováním služeb pozemního odbavování na dotyčném letišti, aniž by tento podnik musel být podroben uvedenému postupu výběru,

- jestliže přímo nebo nepřímo tento podnik kontroluje nebo
- jestliže nad ním má tento podnik přímou nebo nepřímou kontrolu.

3. Řídicí orgán letiště musí informovat výbor uživatelů letiště o rozhodnutích přijatých podle tohoto článku.“

- 7 Článek 18 směrnice 96/67, nadepsaný „Sociální ochrana a ochrana životního prostředí“, stanoví:

„Aniž je dotčeno uplatňování této směrnice, mohou členské státy v souladu s ostatními právními předpisy Společenství přijmout nezbytná opatření k zajištění ochrany práv pracujících a ochrany životního prostředí.“

- 8 Článek 23, nadepsaný „Provádění“ v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do jednoho roku ode dne zveřejnění v Úředním věstníku Evropských společenství. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.

[...]“

- 9 Tato směrnice byla zveřejněna dne 25. října 1996, a tudíž měla být do vnitrostátního práva provedena nejpozději do 25. října 1997.

Portugalské právo

- 10 Portugalská republika provedla směrnici 96/67 do vnitrostátního práva nařízením s mocí zákona č. 275/99 ze dne 23. července 1999. Preambule tohoto nařízení s mocí zákona zní:

„Je nutné zohlednit též potřebu zajistit v co největším možném rozsahu hladký přechod na nový režim a přitom dbát na zachování kontinuity služeb a ochranu zaměstnanosti a práv pracovníků v tomto odvětví.“

- 11 Článek 27 uvedeného nařízení s mocí zákona, nadepsaný „Výběr poskytovatelů“ zní:

„1. V případech omezení počtu poskytovatelů stanovených v čl. 22 odst. 2 a v čl. 24 odst. 1 písm. a) a b) se výběr oprávněných poskytovatelů provede prostřednictvím nabídkového [zadávacího] řízení zveřejněného v *Úředním věstníku Evropských společenství*.

7. Poskytovatelé se vybírají na dobu nejméně čtyř a nejvýše sedmi let.“

- 12 Článek 39 téhož nařízení s mocí zákona, nadepsaný „Přechodný režim“, stanoví:

„1. Aniž je dotčeno ustanovení odstavce 2, subjekty, které ke dni vstupu tohoto nařízení s mocí zákona v platnost, jsou ze zákona nebo na základě povolení řídicího orgánu oprávněny provozovat odbavení vlastními silami nebo poskytovat služby pozemního odbavování na letišti, získají automatické povolení používat veřejné prostory na dotčeném letišti pro účely plnění svých úkolů, a to až do skončení platnosti stávajícího povolení, nebo na dobu čtyř let, pokud stávající povolení nestanoví datum skončení platnosti, nebo pokud toto datum nastane později než za čtyři roky.

[...]

2. Subjekty uvedené v odstavci 1 musí ve lhůtě jednoho roku ode dne zveřejnění tohoto zákona získat licenci na provozování své činnosti v souladu s kapitolou II, jinak odpovídající povolení pozbydou platnosti, nebo musí získat zvláštní povolení platná od tohoto data.“

Postup před zahájením soudního řízení

- 13 Podle informací, které Komise obdržela, jsou v Portugalsku subjekty poskytujícími služby pozemního odbavování, odbavování nákladu a pošty a služby manipulace na rampě společnosti Portway-Handling de Portugal SA (dále jen „Portway“) a Serviços Portugueses de Handling, SA od roku 2005 známá pod značkou Groundforce Portugal (dále jen „Groundforce“).
- 14 Portway je společností, jež je 100% vlastněna společností ANA, SA, jejímž předmětem činnosti je správa letištní infrastruktury a poskytování letištních služeb na letištích v Lisabonu, Portu a Faru na základě koncesní smlouvy.
- 15 Společnost Groundforce je společností vlastněnou z 50,1 % skupinou Urbanos. Před kapitálovým vstupem této skupiny do společnosti Groundforce byla společnost Groundforce vlastněna společností Transportes Aéreos Portugueses (dále jen „TAP“). V průběhu roku 2003 portugalská právní úprava povolila společnosti TAP převod většinového kapitálového podílu ve společnosti Groundforce prostřednictvím otevřeného mezinárodního zadávacího řízení určeného pro investory splňující podmínky stanovené v zadávací dokumentaci. Společnost Globalia Corporación Empresarial SA (dále jen „Globalia“), jejíž nabídka byla vybrána jako nejlepší, získala v roce 2004 většinu akcií společnosti Groundforce. Skupina Urbanos po několika transakcích získala uvedenou většinu akcií a tyto akcie vlastní až dosud.

- 16 Komise dne 25. listopadu 2010 zaslala Portugalské republice výzvu dopisem, ve které tomuto členskému státu vytkla, že nesplnil povinnosti vyplývající ze směrnice 96/67 tím, že neuspořádal postup výběru na poskytovatele služeb pozemního odbavování podle článku 11 této směrnice.
- 17 Portugalská republika odpověděla dopisem ze dne 31. ledna 2011, ve kterém vytýkané nesplnění povinnosti zpochybnila.
- 18 Komise zaslala dne 20. května 2011 Portugalské republice odůvodněné stanovisko, ve kterém své výtky potvrdila. Konkrétně v letech 1999 až 2003 uvedený členský stát zavedl přechodný režim automatického povolení, který společnosti Portway, kontrolované společností ANA, SA, správkyní letiště, a téhož dne i společnosti Groundforce, kontrolované společností TAP, hlavním portugalským leteckým přepravcem, umožňoval, aby pokračovaly v poskytování dotčených služeb. V průběhu roku 2004, v návaznosti na otevřené mezinárodní zadávací řízení společnost Groundforce přešla do skupiny Globalia, přičemž jí bylo zachováno povolení na poskytování služeb pozemního odbavování.
- 19 Portugalská republika odpověděla dopisem ze dne 27. července 2011 a informovala Komisi, že byla zahájena dvě zadávací řízení, jedno pro letiště ve Faru a druhé pro letiště v Lisabonu a Portu. Odhadovala, že obě zadávací řízení budou probíhat až do konce října respektive listopadu roku 2011. Pokud jde o dotyčné výbory uživatelů letiště, ty byly o zadávacích řízeních informovány, avšak dopis zasláný výboru uživatelů letiště ve Faru jí byl vrácen.
- 20 Komise dne 22. června 2012 zaslala Portugalské republice dodatečné odůvodněné stanovisko, ve kterém zdůraznila, že tento členský stát nevybral nové poskytovatele, ale prostřednictvím nařízení s mocí zákona č. 19/2012 ze dne 27. ledna 2012 použil výjimečný režim se zpětnou účinností k 31. prosinci 2011, aby prodloužil povolení přístupu společnosti Groundforce až do vydání nových povolení. Komise rovněž uvedla, že navzdory datům pro otevření a analýzu nabídek poskytovatelů služeb pozemního odbavování Portugalská republika oznámila, že není možné určit přesné datum ukončení zadávacích řízení. Pokud jde o výbory uživatelů letišť, doplnila, že konzultace o výběru poskytovatelů se neuskutečnily.
- 21 Portugalská republika dne 3. října 2012 odpověděla, že považuje přechodný režim za nezbytný pro zachování kontinuity služeb a pro ochranu zaměstnanosti a práv pracovníků na tomto trhu. Podle tohoto členského státu mělo automatické povolení za cíl ochranu legitimního právního očekávání subjektů, které již na dotyčných letištích provozovaly činnosti pozemního odbavování.
- 22 Pokud jde o probíhající zadávací řízení, Portugalská republika zdůraznila, že výběrová komise byla v říjnu roku 2012 ve fázi posuzování nabídek, ale proces zkoumání těchto nabídek byl obzvláště komplexní. Podle tohoto členského státu nebylo možné, aby výběrová komise dokončila předběžnou zprávu o posouzení nabídek. Portugalská republika však vyjádřila svůj záměr uskutečnit před výběrem poskytovatelů služeb pozemního odbavování konzultace s výbory uživatelů letišť.
- 23 Vzhledem k tomu, že Komise nebyla spokojena s odpověďmi poskytnutými Portugalskou republikou, podala projednávanou žalobu pro nesplnění povinnosti.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 24 Je třeba uvést, že Portugalská republika uplatnila námitku nepřípustnosti žaloby teprve v průběhu jednání, když tvrdila, že jí Komise neposkytla přesné pokyny, které by jí umožnily správné provedení směrnice 96/67.

- 25 K meritu věci Komise uvádí, že Portugalská republika poté, co omezila přístup k některým kategoriím služeb pozemního odbavování na dva poskytovatele – přičemž jednoho z nich, společnost Portway, se výběrový postup netýkal z důvodu, že byl 100 % kontrolován správcem letišť v Lisabonu, Portu a Faru – nepřijala nezbytná opatření pro uspořádání postupu výběru druhého poskytovatele služeb pozemního odbavování pro uvedená letiště podle čl. 11 odst. 1 směrnice 96/67.
- 26 Komise zdůrazňuje, že přechodný režim zavedený Portugalskou republikou prostřednictvím článku 39 nařízení s mocí zákona č. 275/99, automaticky zachovává povolení udělené společnosti Groundforce na poskytování služeb pozemního odbavování. V průběhu tohoto období tento členský stát neuspořádal postup výběru dalšího poskytovatele. Po restrukturalizaci a převodu akcí společnosti Groundforce ze společnosti TAP na společnost Globalia v průběhu roku 2004 bylo povolení ponecháno společnosti Groundforce.
- 27 Pokud jde o otevřené mezinárodní zadávací řízení týkající se uvedeného převodu, Komise zdůrazňuje, že poskytovatelé služeb pozemního odbavování nemohli získat povolení bez nabytí akcií společnosti Groundforce. Z toho podle Komise vyplývá, že zadávací řízení nebylo postupem výběru poskytovatele služeb, ale výběrem investorů. Tento postup každopádně nebyl v souladu se zásadami stanovenými v článku 11 směrnice 96/67. Udělená povolení především nebyla omezena na období nejvýše sedmi let. Rovněž se neuskutečnily konzultace s výbory uživatelů dotyčných letišť.
- 28 Komise, která připouští, že Portugalská republika v průběhu roku 2011 uspořádala tři nová řízení s cílem vybrat druhého poskytovatele služeb pozemního odbavování, zdůrazňuje, že tato řízení nebyla nikdy dokončena. Portugalské správní orgány navíc v průběhu roku 2012 zákonným nařízením s mocí zákona č. 19/2012 zavedly se zpětnou účinností výjimečný režim s cílem prodloužit povolení udělené společnosti Groundforce.
- 29 Portugalská republika odpovídá, že vzhledem k tomu, že směrnice 96/67 možnost zavedení přechodného režimu neupravuje, není zavedení tohoto režimu v rozporu s ustanoveními této směrnice. Tento režim byl podle Portugalské republiky zaveden s cílem ochrany práv subjektů, které měly ke dni vstupu nařízení s mocí zákona č. 275/99 v platnosti povolení poskytovat služby pozemního odbavování pro některé kategorie služeb. Uvedený režim měl rovněž zajišťovat kontinuitu služeb, chránit zaměstnanost a práva pracovníků v souladu s usnesením Evropského parlamentu ze dne 14. února 1995 o civilním letectví v Evropě, ve kterém Parlament zdůraznil potřebu zohlednit dopad přístupu na trh služeb pozemního odbavování na zaměstnanost a bezpečnost na letištích Evropské unie.
- 30 Tento členský stát dodává, že dotčená povolení byla automaticky obnovena až do skončení platnosti stávajícího povolení, nebo na dobu čtyř let, pokud stávající povolení nestanovilo datum skončení platnosti, nebo pokud toto datum mělo nastat později než za čtyři roky.
- 31 Portugalská vláda tvrdí, že převod akcií společnosti Groundforce měl za cíl výběr poskytovatele služeb pozemního odbavování s přihlédnutím k požadavkům uvedeným v zadávací dokumentaci a k požadavkům stanoveným vnitrostátní právní úpravou a unijním právem. Řízení bylo uspořádáno v souladu s relevantními, objektivními, transparentními a nediskriminačními výběrovými kritérii stanovenými v článku 11 směrnice 96/67.
- 32 Převod akcií podle Portugalské republiky umožnil zamezit narušení obvyklého fungování činnosti služeb pozemního odbavování, pokud jde o dostupnost a kvalitu služeb, ale rovněž cenu této činnosti. Za předpokladu, že by povolení udělené společnosti Groundforce nebylo obnoveno, druhý poskytovatel, společnost Portway, by měl monopol na trhu služeb pozemního odbavování až do skončení postupu výběru dalších poskytovatelů.

- 33 Pokud jde o zadávací řízení zahájená v průběhu roku 2011 pro dotyčná letiště, Portugalská republika tvrdí, že splňují podmínky stanovené v článku 11 směrnice 96/67. Doba, na kterou bylo povolení udělováno, bylo omezeno na sedm let a výbory uživatelů letišť byly před zahájením zadávacích řízení konzultovány. Portugalská republika dodává, že tyto výbory budou konzultovány též při výběru dalšího poskytovatele.
- 34 Komplexnost postupu výběru byla podle Portugalské republiky způsobena změnami, ke kterým došlo ve vnitrostátní právní úpravě v oblasti lidských zdrojů týkající se přijímání a odměňování zaměstnanců, které vyplývaly z rozpočtových omezení vedoucích k podepsání memoranda o porozumění mezi Portugalskou republikou, Komisí, Evropskou centrální bankou a Mezinárodním měnovým fondem dne 17. května 2011. Fungování komise příslušné pro posuzování dotčených nabídek bylo přerušeno odstoupením několika jejích členů v návaznosti na významné snížení jejich odměn, což rozhodujícím způsobem ovlivnilo celý proces posuzování nabídek touto komisí. Tento členský stát zdůrazňuje, že příslušný orgán vynaložil veškeré úsilí k tomu, aby komise mohla dokončit posuzování uvedených nabídek.
- 35 Portugalská republika dodává, že unijní právní úprava týkající se trhu služeb pozemního odbavování má být brzy změněna, a že pokud budou nové změny přijaty, dotknou se letiště v Lisabonu a případně ostatních dotyčných letišť. Tento členský stát zastává názor, že taková změna, pokud by měla nastat, nutně povede k tomu, že probíhající postup zadávání veřejných zakázek nebude možné uskutečnit.
- 36 Komise ve své replice tvrdí, že směrnice 96/67 nevynechává žádné ustanovení a nevykazuje žádnou mezeru, která by Portugalské republice umožňovala zavést přechodný režim. Komise uvádí, že tento členský stát směrnicí 96/67 řádně neprovedl v průběhu čtrnácti let, které uplynuly od jejího vstupu v platnost. Komise dodává, že cílem přechodného režimu byla ochrana pozice vnitrostátních subjektů, které již působily na dotyčném vnitrostátním trhu. Pokud by společnost Groundforce ztratila své postavení poskytovatele služeb, nebylo by podle Komise vyloučeno, že by si její zaměstnanci mohli najít zaměstnání v jiných podnicích, a to včetně podniku, který by získal zakázku na poskytování služeb pozemního odbavování.
- 37 Pokud jde o nové postupy výběru poskytovatelů, z judikatury Soudního dvora podle Komise vyplývá, že se členský stát nemůže dovolávat okolností vyplývajících z jeho vnitrostátního právního řádu, aby tím odůvodnil nesplnění povinností stanovených unijním právem. Změny dotýkající se organizace personálu nebo nedostatek lidských zdrojů tak nemohou odůvodnit nerespektování unijního práva. Komise dodává, že případná změna unijní právní úpravy nemá žádný dopad na stávající povinnost členských států.
- 38 Konečně, uspořádání postupu výběru poskytovatelů služeb oprávněných k poskytování služeb pozemního odbavování stanovené v článku 11 směrnice 96/67, je podle Komise povinností dosáhnout výsledku. V důsledku toho, pokud členský stát uspořádal postup výběru, který nevedl k výsledku, je třeba mít za to, že tento členský stát nedosáhl souladu s touto směrnicí. Pokud by povinností členského státu bylo pouze uspořádání takového postupu výběru a nevztahovala by se na něj povinnost dosáhnout výsledku, uvedená směrnice by byla zbavena veškerého užitečného účinku.
- 39 Portugalská republika ve své duplice dodává, že vzhledem k tomu, že společnost Globalia, která získala akcie společnosti Groundforce, je poskytovatelem služeb pozemního odbavování, je třeba považovat převod těchto akcií za postup výběru dalšího poskytovatele služeb.
- 40 Pokud jde o nové postupy výběru poskytovatelů služeb pozemního odbavování, Portugalská republika uvádí, že Komise nemůže ponechat bez povšimnutí řízení o finanční pomoci Portugalsku a skutečnost, že jedna z podmínek memoranda o porozumění uzavřeného mezi Portugalskou republikou, Komisí, Evropskou centrální bankou a Mezinárodním měnovým fondem se týká konkrétně privatizace společnosti Aeroportos de Portugal SA, správkyně dotčených letišť. Finanční problémy Portugalské republiky nejsou pouhými správními nebo byrokratickými problémy.

Závěry Soudního dvora

K přípustnosti

- 41 Pokud jde o námitku nepřipustnosti, kterou Portugalská republika uplatnila poprvé až na jednání a kterou tento členský stát vytýká Komisi, že mu v průběhu postupu před zahájením soudního řízení neposkytla přesné pokyny za účelem správného provedení směrnice 96/67 do vnitrostátního práva, postačí připomenout, že podle čl. 127 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora nelze v průběhu řízení předkládat nové důvody, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení.
- 42 Komise měla v projednávané věci příležitost uvést skutečnosti vytýkané Portugalské republice a Portugalská republika měla příležitost předložit vyjádření, která považuje za relevantní. Vzhledem k tomu, že tento členský stát si byl vědom údajné neexistence pokynů Komise v průběhu postupu před zahájením soudního řízení a toho, že se jeho výhrady nezakládají na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení, tato námitka nepřipustnosti není přípustná.

K věci samé

- 43 Za účelem rozhodnutí o projednávané žalobě je třeba připomenout, že k tomu, aby bylo vyhověno požadavku právní jistoty, musí být ustanovení směrnice provedena s nezpochybnitelným závazným účinkem, s požadovanou specifičností, přesností a jasností (rozsudek Dillenkofer a další, C-78/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, EU:C:1996:375, bod 48 a citovaná judikatura).
- 44 Kromě toho tím, že článek 23 uvedené směrnice stanoví, že členské státy musí přijmout nezbytná opatření pro dosažení souladu se směrnicí nejpozději do 25. října 1997, ukládá těmto členským státům povinnost přijmout všechna nezbytná opatření pro zajištění plné účinnosti ustanovení směrnice 96/67, a zaručit tak dosažení výsledku, který stanoví (obdobně viz rozsudek Dillenkofer a další, C-78/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, EU:C:1996:375, bod 49).
- 45 Z toho vyplývá, že ze skutečnosti, že směrnice 96/67 nestanoví možnost členských států zavést přechodný režim, nelze dospět k závěru, že tato směrnice obsahuje mezeru a že členské státy mohou, jako v projednávané věci, zavést přechodný režim, a to po uplynutí lhůty pro provedení směrnice do vnitrostátního práva, jak tvrdí Portugalská republika. To by totiž vedlo k tomu, že by členský stát mohl získat novou lhůtu pro provedení směrnice do vnitrostátního práva.
- 46 Pokud jde o názor uplatňovaný Portugalskou republikou, podle kterého může být postup převodu akcií na společnost považován za srovnatelný s postupem výběru dalšího poskytovatele služeb pozemního odbavování, neboť tento postup splňuje podmínky stanovené článkem 11 směrnice 96/67 a přitom umožňuje dosažení legitimního cíle ochrany práv pracovníků, ochrany legitimního očekávání subjektů, které již činnosti vykonávají, jakož i kontinuitu a kvalitu služeb na uvedených letištích, je třeba konstatovat, že takový výklad uvedeného článku 11 nelze přijmout.
- 47 Článek 11 odst. 1 písm. b) směrnice 96/67 totiž vyžaduje, aby postup výběru byl otevřen všem poskytovatelům, kteří mají zájem.
- 48 Postup převodu akcií však vylučuje všechny poskytovatele, kteří zároveň nejsou investory majícími zájem o získání akcií již existující společnosti. Portugalská republika při jednání připustila, že společnosti Groundforce bylo poté, co ji koupila společnost Globalia, ponecháno povolení poskytovat služby pozemního odbavování, které jí bylo uděleno, takže nebylo možné, aby poskytovatel služeb pozemního odbavení získal povolení bez toho, aby zároveň koupil akcie společnosti Groundforce.

- 49 Z toho vyplývá, že převod akcií společnosti Groundforce nebyl otevřen všem poskytovatelům majícím zájem a tento postup měl za následek porušení cíle sledovaného směrnicí 96/67, tedy otevření trhu služeb pozemního odbavování hospodářské soutěži, který je uveden v bodě 5 odůvodnění této směrnice.
- 50 Tato okolnost sama o sobě postačuje ke konstatování, že takový postup nemůže být považován za postup výběru poskytovatelů služeb pozemního odbavování ve smyslu článku 11 směrnice 96/67. Proto není nutné dále zkoumat, zda jsou další podmínky stanovené tímto ustanovením splněny.
- 51 Tento závěr kromě toho nemůže být zpochybněn argumentem uplatněným Portugalskou republikou, podle kterého se na takový postup vztahuje článek 18 směrnice 96/67, který členským státům umožňuje přijmout opatření nezbytná pro ochranu zaměstnanosti a práv pracujících.
- 52 V tomto ohledu je totiž třeba připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že členské státy si sice zachovávají pravomoc k zajištění dostatečné úrovně sociální ochrany zaměstnanců podniků, které poskytují služby pozemního odbavování, avšak rovněž platí, že tato pravomoc nezahrnuje neomezenou legislativní pravomoc a musí být vykonávána způsobem, který nezasahuje do užitečného účinku uvedené směrnice a do cílů, které sleduje (viz rozsudek Komise v. Německo, C-386/03, EU:C:2005:461, bod 28 a citovaná judikatura).
- 53 Je třeba dodat, že Portugalská republika v odpovědi na otázku, která jí byla položena na jednání, uvedla, že ponechání oprávnění společnosti Groundforce v době, kdy kontrolu nad ní převzala společnost Globalia, umožnilo zachování všech pracovních míst ve společnosti Groundforce. Portugalská republika dodala, že povinnost ochrany pracovníků a pracovních míst byla uložena v rámci zadávacího řízení, aniž byla upřesněna povaha takové povinnosti.
- 54 Zprv je v tomto ohledu třeba uvést, že pokud podnik získal oprávnění k poskytování služeb pozemního odbavování při nabytí kapitálu odkoupené společností, tato skutečnost neumožňuje konstatovat, že budoucí jednání takového podniku zůstane po získání oprávnění nezměněno, a zejména to, že tento podnik zachová všechna pracovní místa existující u odkoupené společnosti.
- 55 Zadruhé je nesporné, že povinnost převzít zaměstnance předcházejícího poskytovatele služeb uložená podnikům, znevýhodňuje nové potenciální konkurenty ve vztahu k již zavedeným podnikům a ohrožuje otevření trhů pozemního odbavování, což v důsledku toho poškozují užitečný účinek směrnice 96/67 (viz zejména rozsudek Komise v. Itálie, C-460/02, EU:C:2004:780, bod 34).
- 56 Pokud jde o další argumenty uplatněné Portugalskou republikou, podle kterých byl režim zaveden k ochraně legitimního očekávání subjektů, které již činnosti vykonávaly, a k zajištění kontinuity a kvality služeb na uvedených letištích, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je právo dovolávat se ochrany legitimního očekávání otevřeno každému procesnímu subjektu, u kterého vzbudil unijní orgán podložené naděje, a nikdo se nemůže dovolávat porušení této zásady, pokud neexistují určité záruky, které mu byly správou poskytnuty (viz rozsudek Belgie a Forum 187 v. Komise, C-182/03 a C-217/03, EU:C:2006:416, bod 147 a citovaná judikatura).
- 57 Vzhledem k tomu, že čl. 288 třetí pododstavec SFEU stanoví, že směrnice zavazují členské státy, kterým jsou určeny, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, k tomu, že lhůta pro provedení směrnice 96/67 do vnitrostátního právního řádu uplynula dne 25. října 1997, a k tomu, že neexistuje žádná indicie pocházející od Komise nebo jiného unijního orgánu o tom, že Portugalská republika byla zproštěna povinnosti provést směrnicí do svého vnitrostátního právního řádu ve stanovené lhůtě, nebo o tom, že se tato směrnice nemá uplatnit na tento členský stát, nemůže se tento členský stát ani žádný podnik, který v tomto členském státě poskytuje služby pozemního odbavování dovolávat legitimního očekávání toho, že bude zachován systém existující v tomto členském státu.

- 58 Pokud jde o ochranu kontinuity a kvality služeb poskytovaných na letištích, postačí uvést, že Portugalská republika Soudnímu dvoru nepředložila žádný důkaz, který by mohl podpořit argumentaci, podle které by provedení směrnice 96/67 do vnitrostátního právního řádu, pokud by k němu došlo ve stanovené lhůtě, mohlo ohrozit kontinuitu nebo kvalitu dotčených služeb.
- 59 Pokud jde o důvody uvedené portugalskou vládou týkající se skutečnosti, že postupy výběru poskytovatelů služeb pozemního odbavení uspořádané v průběhu roku 2011 nebyly dokončeny, postačí uvést, že z ustálené judikatury vyplývá, že se členský stát nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo situací svého vnitrostátního právního řádu, aby tím odůvodnil nesplnění povinností a lhůt vyplývajících z unijního práva (viz rozsudky Komise v. Portugalsko, C-150/97, EU:C:1999:15, bod 21; Komise v. Lucembursko, C-69/05, EU:C:2006:32, bod 10, a Komise v. Itálie, C-161/05, EU:C:2006:762, bod 12).
- 60 Pokud jde o argument Portugalské republiky, podle kterého by potenciální změny dotčené právní úpravy mohly vést k tomu, že výběr druhého poskytovatele bude zbytečný, je třeba připomenout, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že existence nesplnění povinnosti se musí posuzovat vzhledem k unijní právní úpravě platné v době, kdy uplynula lhůta stanovená dotčenému státu Komisí k tomu, aby vyhověl jejímu odůvodněnému stanovisku (viz zejména rozsudky Komise v. Belgie, C-377/03, EU:C:2006:638, bod 33 a citovaná judikatura, a Komise v. Francie, C-170/09, EU:C:2010:97, bod 6 a citovaná judikatura). Případná změna právní úpravy nezabavuje členský stát povinnosti provést platnou směrnici do svého právního řádu ve lhůtě stanovených pro takové provedení.
- 61 Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že Portugalská republika tím, že nepřijala nezbytná opatření pro uspořádání postupu výběru poskytovatelů oprávněných k poskytování služeb pozemního odbavování pro kategorie „odbavování zavazadel“, „manipulace na rampě“ a „odbavování nákladu a pošty“ na letištích v Lisabonu, Portu a Faru v souladu s článkem 11 směrnice 96/67, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z unijního práva.

K nákladům řízení

- 62 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala uložení náhrady nákladů řízení Portugalské republice a Portugalská republika neměla úspěch ve věci, je namístě jí uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) **Portugalská republika tím, že nepřijala nezbytná opatření pro uspořádání postupu výběru poskytovatelů oprávněných k poskytování služeb pozemního odbavování pro kategorie „odbavování zavazadel“, „manipulace na rampě“ a „odbavování nákladu a pošty“ na letištích v Lisabonu, Portu a Faru v souladu s článkem 11 směrnice Rady 96/67/ES ze dne 15. října 1996 o přístupu na trh odbavovacích služeb na letištích Společenství (Úř. věst. L 272, s. 36; Zvl. vyd. 07/02, s. 496), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z tohoto ustanovení.**
- 2) **Portugalské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.